



NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento esté prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

R. CASACION/1823/2024

R. CASACION núm.: 1823/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez  
Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 858/2026**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.<sup>a</sup> María Consuelo Uris Lloret

D.<sup>a</sup> María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 7 de julio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 1823/2024 interpuesto por don Alfonso Atela Bilbao, bajo su propia dirección letrada y representado por el Procurador don Luis Pablo López Abadía-Rodrigo, contra la sentencia núm. 550/2023, de 30 de noviembre, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el procedimiento ordinario núm. 375/22, en materia de expropiación forzosa.



R. CASACION núm.: 1823/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez  
Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 858/2026**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.<sup>a</sup> María Consuelo Uris Lloret

D.<sup>a</sup> María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 7 de julio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 1823/2024 interpuesto por don Alfonso Atela Bilbao, bajo su propia dirección letrada y representado por el Procurador don Luis Pablo López Abadía-Rodrigo, contra la sentencia núm. 550/2023, de 30 de noviembre, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el procedimiento ordinario núm. 375/22, en materia de expropiación forzosa.

Ha sido parte recurrida la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, representada y defendida por la Letrada de los Servicios Jurídicos Centrales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el procedimiento ordinario núm. 375/2022 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, se dictó sentencia en fecha 30 de noviembre 2023 con el siguiente fallo:

«Que debemos desestimar y desestimamos el recurso presentado por D. Alfonso Atela Bilbao contra los Acuerdos dictados el 26 de enero de 2022 por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Bizkaia que desestiman los recursos de Reposición formulados contra los que el 14 de julio de 2021 fijaban los justiprecios de las fincas nº 466, 470 y 486 radicadas en el municipio de Loiu y afectadas por la Ejecución del Proyecto de Ampliación de la Faja Libre de Arbolado de la Línea Eléctrica de Alta Tensión a 132 KV entre Basauri y Gatika 1 y 2 (Expedientes N.R. 18/21, 19/21 y 20/21) y, en consecuencia, los confirmamos con imposición a la recurrente de las costas procesales causadas.»

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia, el expresado recurrente preparó recurso de casación que la Sala de instancia tuvo por preparado mediante auto de fecha 12 de febrero de 2024, ordenándose la remisión de las actuaciones al Tribunal Supremo con emplazamiento de las partes.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó auto el 14 de mayo de 2025 con la siguiente parte dispositiva:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 1823/2024, preparado por la representación procesal de D. Alfonso Atela Bilbao, contra la sentencia n.º 550/2023 de 30 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso administrativo (sección tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el procedimiento ordinario n.º 375/2022.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

i. determinar si es conforme a la normativa europea la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa y demás normas concordantes, para la valoración del justiprecio en los casos de expropiación de bienes y derechos reales en favor de entidades privadas distribuidoras de energía eléctrica.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Cuarto, apartado 2, de este auto.» [artículos 18 y 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 24 CE]

**CUARTO.** - Admitido el recurso, por diligencia de ordenación de 20 de mayo de 2025 se concedió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición, lo que efectuó la representación procesal de don Alfonso Atela Bilbao por escrito de fecha 26 de junio de 2025 en el que, tras alegar cuanto tuvo por conveniente, concluyó solicitando:

«A la Sección Tercera de la Sala que, habiendo por presentado este escrito, tenga por interpuesto recurso de casación y, previo el trámite que legalmente corresponda, lo estime, fije la interpretación de las normas y jurisprudencia invocadas en los aspectos que ofrecen interés casacional objetivo de acuerdo con lo sostenido en este recurso y case a la Sentencia n.º 550/2023, de 30 de noviembre de 2023, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el Procedimiento Ordinario n.º 375/2022, acordando la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Don Alfonso Atela Bilbao contra:

• El Acuerdo del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de 26 de enero de 2022, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por D. Alfonso Atela Bilbao en representación de los propietarios; contra el Acuerdo del Jurado Territorial de Expropiación

Forzosa de Bizkaia, de 14 de julio de 2021, que determinó el Justiprecio de la parcela identificada en el expediente expropiatorio como finca nº 466 sita en el término municipal de Loiu, afectada por la ejecución del proyecto de "AMPLIACIÓN DE LA FAJA LIBRE DE ARBOLADO DE LA LÍNEA ELÉCTRICA DE ALTA TENSIÓN A 132 KV BASAURI-GATIKA 1 Y 2", cuyos titulares son los Herederos de D. Martín Atela Arteaga, siendo beneficiaria de la expropiación la mercantil 1-DE Redes Eléctricas Inteligentes, S.A.U. (Grupo Iberdrola).- N.R.18/21.

- El Acuerdo del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de 26 de enero de 2022, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por D. Alfonso Atela Bilbao en representación de los propietarios; contra el Acuerdo del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Bizkaia, de 14 de julio de 2021, que determinó el Justiprecio de la parcela identificada en el expediente expropiatorio como finca nº 486 sita en el término municipal de Loiu, afectada por la ejecución del proyecto de "AMPLIACIÓN DE LA FAJA LIBRE DE ARBOLADO DE LA LÍNEA ELÉCTRICA DE ALTA TENSIÓN A 132 KV BASAURI-GATIKA 1 Y 2", cuyos titulares son los Herederos de D. Martín Atela Arteaga, siendo beneficiaria de la expropiación la mercantil 1-DE Redes Eléctricas Inteligentes, S.A.U. (Grupo Iberdrola).- N.R.19/21.

- El Acuerdo del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de 26 de enero de 2022, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por D. Alfonso Altela Bilbao en representación de los propietarios; contra el Acuerdo del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Bizkaia, de 14 de julio de 2021, que determinó el Justiprecio de la parcela identificada en el expediente expropiatorio como finca nº 470 sita en el término municipal de Loiu, afectada por la ejecución del proyecto de "AMPLIACIÓN DE LA FAJA LIBRE DE ARBOLADO DE LA LÍNEA ELÉCTRICA DE ALTA TENSIÓN A 132 KV BASAURI-GATIKA 1 Y 2", cuyos titulares son los Herederos de D. Martín Atela Arteaga, siendo beneficiaria de la expropiación la mercantil 1-DE Redes Eléctricas Inteligentes, S.A.U. (Grupo Iberdrola).- N.R.20/21

- Declarando la nulidad de pleno derecho o la anulación de los precitados Acuerdos.

- Declarando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la parte recurrente.

- Y fijando la jurisprudencia interesada en el apartado SEGUNDO de este escrito respecto de la cuestión de interés casacional. OTROSÍ DIGO que, SUBSIDIARIAMENTE y solo para el caso de que la Sala albergara dudas sobre la interpretación al caso de la

normativa europea, interesa esta parte que plantee CUESTIÓN PREJUDICIAL ante el TJUE para determinar:

(i) si es conforme a los artículos 18 y 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aplicar la Ley de Expropiación Forzosa y demás normas concordantes, para la valoración del justiprecio en los casos de expropiación de bienes y derechos reales en favor de entidades privadas distribuidoras de energía eléctrica. O si, por el contrario, tal aplicación es contraria a la normativa europea y puede constituir medida contraria a la normativa europea, especialmente las previstas en los artículos 18 y 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, bien por constituir fijación indirecta de precios de compra de bienes y derechos, o por contribuir o coadyuvar al reparto del mercado de distribución eléctrica, o por constituir o contribuir a explotación abusiva, por parte de la mercantil beneficiaria, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo, o por cualquier otro motivo.

**QUINTO.-** Por providencia de 30 de junio de 2025 se tuvo por interpuesto recurso de casación y se dio traslado del escrito de interposición a la parte recurrida.

**SEXTO.-** El Letrado del Servicio Jurídico Central de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco formalizó la oposición al recurso mediante escrito de fecha 8 de septiembre de 2025 en el que suplicó a la Sala:

«Que, teniendo por presentado este escrito, se tenga por formalizado el escrito de oposición al recurso de casación interpuesto y se desestime íntegramente, confirmándose íntegramente la sentencia recurrida, con la consiguiente condena en costas a la parte recurrente.»

**SÉPTIMO.-** Por providencia de 19 de marzo de 2026 se señaló para la votación y fallo del recurso el 5 de mayo de 2026, fecha en que tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.-Objeto del recurso



El objeto de este recurso, tras la reforma de la Ley de la jurisdicción por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, está esencialmente delimitado por la cuestión de interés casacional apreciada por la misma Sala en el trámite de admisión. En este caso la cuestión reside en dilucidar si es conforme al Derecho europeo la legislación sobre fijación del justiprecio en la expropiación forzosa a favor de las entidades privadas distribuidoras de energía eléctrica.

El litigio tiene su origen en la resolución que estableció el justiprecio de la expropiación para constituir una servidumbre de paso aéreo sobre tres fincas radicadas en el municipio de Loiu (Bizkaia), como consecuencia de la ejecución del «Proyecto de Ampliación de la Faja Libre de Arbolado de la Línea Eléctrica de Alta Tensión a 132 KV entre Basauri y Gatika 1 y 2».

En primera instancia, el representante de los propietarios alegó que de la expropiación resultaba beneficiaria una entidad privada con ánimo de lucro, que ostenta el monopolio de la distribución eléctrica en la zona, y no una Administración Pública cuyo objeto es dar servicio al administrado. Por esa razón consideró que la cuantificación del justiprecio acudiendo a las normas generales de valoración sin tener en cuenta la naturaleza privada, lucrativa y dominante de la beneficiaria, puede suponer una ayuda pública y vulnerar las normas europeas sobre competencia y mercado.

La sentencia recurrida dio la siguiente respuesta a este argumento:

«Planteado así el recurso, las normas sobre expropiación forzosa y valoración, concretamente la Ley de 16 de diciembre de 1954 y su reglamento, el Decreto de 26 de abril de 1957, y el Real Decreto 1942-2011 [1492/2011] de Valoración del Suelo no atribuyen a los Jurados otra competencia que la de la valoración de los objetos de la expropiación, carecen de atribuciones sobre control de la libre competencia de los mercados.

»Además la valoración de los objetos de la expropiación se efectúa con independencia de la condición subjetiva de los expropiantes, beneficiarios o expropiados. Se trate de una persona física, de una jurídica, sea cual sea la actividad a que se dedican, sea



cual sea la finalidad de la expropiación y sea cual sea la posición de aquellas personas desde un enfoque propio de la libre competencia en los mercados, ninguna de estas circunstancias influye en el justiprecio.

»Tampoco, desde otro enfoque, hay prueba pericial alguna que evidencie el abuso de una posición dominante en el mercado por parte de la beneficiaria de la expropiación que tenga trascendencia no sobre un supuesto reparto de mercados y fijación de los precios de la energía, objetos estos ajeno a este proceso, sino sobre el valor de los bienes y derechos afectados por la expropiación de suerte que el Jurado esté condicionado por los mismos y no pueda calcular el justiprecio de forma objetiva y realista» (FJ 4).

## SEGUNDO.- Posición del recurrente

En esta casación la parte recurrente articula sus alegaciones sobre dos infracciones legales: primero, de los artículos 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), a la que añade «a mayor abundamiento» la infracción de los artículos 33 CE y 17 del Tratado de Niza, y, segundo, del artículo 24 CE.

Dicho muy en síntesis, en desarrollo de la primera de tales infracciones expone la recurrente que la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) posibilita que sean beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozcan legalmente esta condición, pero la ley data de 1954 y responde a una realidad social absolutamente distinta a la provocada con la privatización del sector eléctrico que se inició en 1988.

La transferencia de derechos reales mediante la servidumbre de paso aéreo de la Ley 24/2013, de 23 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE), es de gran magnitud, pues alcanza el vuelo del predio sirviente, el establecimiento de apoyos fijos para sustentar los cables, el derecho de paso para el acceso y la ocupación temporal de terrenos y otros bienes, así como la tala de arbolado.

La sentencia recurrida aplica la legislación de expropiación forzosa sin matización alguna a favor de una empresa totalmente privada con ánimo de lucro, como es la aquí beneficiaria «Redes Eléctricas Inteligentes, SAU», quien ostenta el monopolio de distribución en la zona norte del Estado y pertenece al grupo Iberdrola. Aunque la expropiación se fundamenta en el principio de utilidad pública, no toda actividad de interés general justifica el sacrificio del derecho de propiedad. El régimen expropiatorio aplicado vulnera el artículo 101 TFUE porque implica fijar el justiprecio sin ningún procedimiento competitivo y al margen del valor de mercado o de los beneficios de la entidad privada beneficiaria, lo que constituye de hecho una forma de fijación indirecta del precio de compra. También vulnera el artículo 102 TFUE porque implica el abuso de posición dominante, pues la expropiación constituye una transacción impuesta en condiciones no equitativas. El artículo 106 TFUE resulta infringido porque la expropiación confiere derechos especiales o exclusivos a la beneficiaria que puede cumplir su función sin necesidad de privilegios expropiatorios, y el artículo 107 porque supone una ventaja económica selectiva otorgada por el Estado, lo que la convierte en una ayuda incompatible con el mercado interior.

De acuerdo con el artículo 33 CE y 17 del Tratado de Niza, la expropiación debe aplicarse con criterio restrictivo y con sujeción al principio de proporcionalidad. Por eso se hace necesaria una revisión crítica del concepto de «interés público» en expropiaciones de este tipo.

La segunda infracción legal denunciada reside en un supuesto de incongruencia omisiva, en el que incurrió la sentencia por no dar respuesta a la solicitud formulada por el demandante de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Además, la sentencia tampoco expresa por qué no considera infringidos los artículos 18 y 101 a 109 TFUE. Piensa el recurrente que tales omisiones contrarían el artículo 24 CE en su vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva de acuerdo con las SSTC 135/2017, de 27 de noviembre, y 22/2018, de 5 de marzo.

Subsidiariamente solicita que la Sala plantee cuestión prejudicial ante el TJUE.

### **TERCERO.- Oposición de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

El Letrado de la Administración recurrida alega que el conjunto de reglas del procedimiento expropiatorio a favor de la entidad distribuidora de energía eléctrica es conforme al Derecho de la Unión Europea.

La institución de la expropiación forzosa tiene su fundamento en la Constitución (artículo 33) y la LEF desarrolla su régimen jurídico, el cual admite que sean beneficiarios de la expropiación por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a quienes se reconozca esta condición. Tanto el procedimiento como la fijación del justiprecio son comunes para toda expropiación y no dependen de la persona beneficiaria.

La Ley del Sector Eléctrico, en consonancia con la Directiva 2009/72/CE, reconoce que el suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general. El artículo 54 LSE declara de utilidad pública las instalaciones de distribución, declaración que, en orden a la aplicación de la LEF, lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes o adquisición de los derechos afectados. Por su lado, el artículo 57 LSE establece el alcance de la servidumbre de paso del tendido eléctrico.

Añade que la fijación del justiprecio no constituye una práctica prohibida por los artículos 101 y 102 del TFUE, al no tratarse de una conducta empresarial dirigida a restringir la competencia ni un abuso de posición dominante, sino de una consecuencia legal derivada del procedimiento expropiatorio.

La parte recurrida disiente de que haya sido infringida la normativa europea. El artículo 106.2 TFUE dispone que las empresas encargadas de servicios de interés general están sometidas a las normas sobre competencia,

pero con la excepción de que esas normas impidan el cumplimiento de la función que les ha sido confiada. Añade que el régimen de valoración a efectos de establecer el justiprecio no puede calificarse como ayuda de Estado, dado que no hay una transferencia de fondos públicos cuando el pago del justiprecio corresponde a la empresa distribuidora beneficiaria de la expropiación y no a las Administraciones públicas. Tampoco aprecia una ventaja económica selectiva, pues, a su criterio, el sistema de valoración se aplica por igual a todas las empresas que realicen igual actividad.

En lo que afecta a la vulneración del artículo 24 CE, la Administración recurrida invoca la doctrina conforme a la cual el deber de motivación de las sentencias no exige una contestación expresa y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones de las partes, sino una respuesta motivada y congruente. En este caso, la Sala de instancia expuso su criterio sobre el contenido del acto recurrido y las competencias de los Jurados de Expropiación Forzosa, que se limitan a fijar el justiprecio y no alcanzan a controlar la libre competencia ni otras normas del mercado.

Por último, considera que es improcedente plantear cuestión prejudicial ante el TJUE porque no existe duda razonable sobre la compatibilidad de la normativa europea con el Derecho de la Unión.

#### **CUARTO.- Respuesta a la cuestión casacional**

I.- Para examinar los problemas suscitados por las partes, y en particular la que plantea el auto de admisión, debemos partir de un hecho evidente: la actividad de distribución de energía eléctrica está sustraída a la competencia y constituye un monopolio en cada área geográfica.

Esta característica no es fruto de una opción regulatoria, sino una consecuencia de la estructura del sector. Es notorio que el mercado no garantiza por sí solo la eficiente asignación de recursos en todas las actividades que integran el sector eléctrico, dados los elevados costes de

instalación y mantenimiento de las infraestructuras con que cuentan, así como su incidencia en otros ámbitos como la ordenación del territorio y el medio ambiente. En las actividades de transporte y distribución la existencia de una única red asegura la prestación del servicio más eficazmente y con menores costes sociales y ambientales, a la vez que facilita el control administrativo sobre un servicio de innegable interés general.

Sobre esta idea descansa la LSE, cuyo preámbulo comienza: «El suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general, pues la actividad económica y humana no puede entenderse hoy en día sin su existencia. La ordenación de ese servicio distingue actividades realizadas en régimen de monopolio natural y otras en régimen de mercado». Y recuerda que la ley precedente inició la liberalización progresiva de estas funciones, con la cual «se procedió a la desintegración vertical de las distintas actividades, segregando las actividades en régimen de monopolio natural, transporte y distribución, de aquéllas que se desarrollan en régimen de libre competencia, generación y comercialización».

Aplicando estos principios, el artículo 2.1 LSE reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, pero «sin perjuicio de las limitaciones que se pudieran establecer para las actividades que tengan carácter de monopolio natural». Para las autorizaciones de distribución, el artículo 39.2 acoge el criterio de «red única», que impide la duplicación de infraestructuras y supone asignar su explotación a una sola empresa distribuidora: «La autorización, que no concederá derechos exclusivos de uso, se otorgará atendiendo tanto al carácter del sistema de red única y monopolio natural, propio de la distribución eléctrica, como al criterio de menor coste posible para el conjunto del sistema, propio de toda actividad con retribución regulada, y evitando el perjuicio a los titulares de redes ya establecidas obligadas a atender los nuevos suministros que se soliciten».

II.- La previsión legal de un monopolio natural en la actividad de distribución no se opone, sino que es coherente con la normativa europea.

Por un lado, la distribución eléctrica es un servicio de interés general, con la importancia que el artículo 14 TFUE concede a tales servicios al considerarlos como uno de los valores comunes de la Unión. El TFUE contiene una previsión especial sobre la política energética en el artículo 194, y designa entre sus objetivos el funcionamiento del mercado energético, la seguridad del suministro y la eficiencia energética. El artículo 9.2 de la Directiva 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, autoriza la imposición a las empresas distribuidoras de obligaciones «en aras del interés económico general» relativas «a la seguridad, incluida la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medio ambiente, incluidas la eficiencia energética, la energía procedente de fuentes renovables y la protección del clima».

Por otro lado, el artículo 106.2 TFUE permite atemperar o relajar la aplicación de las normas sobre competencia cuando se trata de empresas que prestan servicios de interés económico general: «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada».

Además, la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, señala en su párrafo (8) el propósito de que mediante la libre competencia «no se obligue a los Estados miembros ni a liberalizar servicios de interés económico general ni a privatizar entidades públicas que presten este tipo de servicios, ni a abolir los actuales monopolios para otras actividades o determinados servicios de distribución». Por esta causa el artículo 1.3 dice: «La presente Directiva no trata la abolición de monopolios prestadores de servicios [ni] afecta a la libertad de los Estados miembros de



definir, de conformidad con la legislación comunitaria, lo que consideran servicios de interés económico general, cómo deben organizarse y financiarse dichos servicios con arreglo a las normas sobre las ayudas públicas y a qué obligaciones específicas deben supeditarse».

III.- También en la normativa española, la regulación de la distribución eléctrica se sustenta en el interés general que preside esta actividad.

Por este motivo atribuye a la distribución de energía eléctrica la naturaleza de «función», e impone a las empresas múltiples obligaciones de servicio público, como son las de construir, mantener y operar las instalaciones de distribución destinadas a situar la energía en los puntos de consumo (artículo 6.1.e/ LSE), de prestar el servicio de distribución de forma regular y continua y con un determinado nivel de calidad, así como ampliar las instalaciones de distribución cuando sea necesario para atender nuevas demandas de suministro eléctrico, la gestión de la red de distribución en la que operen y otras (artículo 40). La retribución de la distribución eléctrica se rige por el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico y no por las pautas del mercado, y se halla sometida además a «criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios que incentiven la mejora de la eficacia de la gestión, la eficiencia económica y técnica de dichas actividades y la calidad del suministro eléctrico» (artículo 14.2 LSE). Para el cálculo de la retribución «se considerarán los costes necesarios para realizar la actividad por una empresa eficiente y bien gestionada, mediante la aplicación de criterios homogéneos en todo el territorio español» (artículo 14.3 LSE), y es fijada por un organismo público, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, «con criterios de eficiencia económica, transparencia, objetividad y no discriminación, y de acuerdo con las orientaciones de política energética» (artículo 7.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, por la que se crea dicha Comisión).

En resumen, sobre las empresas distribuidoras recaen puras obligaciones de servicio público como las de prestar el suministro de

electricidad y preservar la continuidad y calidad del servicio, y, por otra parte, su retribución no obedece a criterios de mercado, sino que se establece de forma objetiva por el expresado órgano regulador. Estas condiciones justifican para el legislador nacional, y europeo, la existencia de monopolio.

IV.- El interés general de la actividad de distribución constituye una causa justificada de utilidad pública o interés social ante la que ceden los derechos de los particulares (artículos 33.3 CE y 1 LEF).

El artículo 54.1 LSE establece: «Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía eléctrica, así como las infraestructuras eléctricas [...] a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso». Y el artículo 2.2 LEF dispone que «podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición», lo que desarrolla el artículo 3.1 del Reglamento de expropiación forzosa (Decreto de 26 de abril de 1957) definiendo el beneficiario de la expropiación como «el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados». Así pues, no es discutible que la empresa distribuidora puede ser beneficiaria de la expropiación de los derechos de los particulares cuando ello sea preciso para ejercer su actividad.

En lo que respecta a la constitución de la servidumbre de paso aéreo de las instalaciones de distribución, los derechos afectados se enuncian en el artículo 57 LSE. La servidumbre comprende el vuelo sobre el predio sirviente, el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para la sustentación de cables conductores de energía, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan, e igualmente el derecho de paso o acceso y la ocupación temporal de terrenos u otros bienes necesarios para construcción, vigilancia, conservación, reparación de las

correspondientes instalaciones, así como la tala de arbolado si fuera necesario (apartados 1 y 3 del referido artículo). La privación, sin duda extensa, de los derechos del propietario del inmueble ostenta rango legal y está prevista con vocación de generalidad.

Para determinar el importe de la indemnización o justiprecio de los bienes o derechos expropiados -resarcimiento económico consustancial a la expropiación también según el artículo 33.3 CE- nuestro ordenamiento jurídico acude a unos criterios homogéneos y objetivos, para los que carece de toda influencia la condición del beneficiario de la expropiación. Dicho de otro modo, el sistema de valoración se estructura sobre el bien expropiado, no sobre la identidad del beneficiario ni la finalidad de la expropiación. La compensación a percibir por el expropiado ha de equivaler al valor real de los bienes o derechos expropiados, para lo cual «el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). «La Constitución no exige, pues, que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues al legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración» (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 2).

En lo que respecta a los derechos inmobiliarios, el artículo 34 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, dispone que «Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto: [...] b) La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive». Esta previsión es reiterada por el artículo 43 LEF y supone sin duda el sometimiento a unas reglas de valoración comunes las expropiaciones de las que sean beneficiarias las entidades distribuidoras de energía.



La metodología de la valoración se encuentra desarrollada en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

En definitiva, el tratamiento que recibe la empresa distribuidora en calidad de beneficiaria de la expropiación de derechos reales del recurrente encuentra su fundamento en el interés general de la actividad que ejerce. El carácter de monopolio de su actividad está respaldado también por razones de interés público y no es opuesto al Derecho europeo, que contempla esta eventualidad en el artículo 106.2 TFUE. A ello se refieren las SSTJUE de 8 de junio de 2023 (asunto C-50/21, ap. 80) y 19 de mayo de 1993 (asunto C-320/91). Ésta dice:

«(14) [La disposición que hoy contiene el artículo 106.2 TFUE] permite que los Estados miembros confieran a empresas, a las que encomiendan la gestión de servicios de interés económico general, derechos exclusivos que pueden obstaculizar la aplicación de las normas del Tratado sobre la competencia, en la medida en que, para garantizar el cumplimiento de la misión específica confiada a las empresas titulares de los derechos exclusivos, sea necesario establecer restricciones a la competencia o, incluso, excluir toda competencia de otros operadores económicos».

V.- Para pronunciarnos sobre si el tratamiento dispensado en este caso a la entidad distribuidora constituye una ayuda del Estado proscrita por la legislación europea, debemos tener en cuenta la muy copiosa jurisprudencia existente.

La jurisprudencia está basada en los principios que ya recogían los antiguos artículos 92 a 94 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, a los que siguieron los artículos 87 a 89 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y los actuales artículos 107 a 109 TFUE. Según el Tribunal europeo, para apreciar que existe una ayuda de tal carácter es necesaria la concurrencia acumulativa de los cuatro requisitos que prevén tales preceptos (SSTJUE de 14 de septiembre de 1994, asuntos acumulados



C-278/92 a C-280/92, apartado 20; 16 de mayo de 2002, C-482/99, ap. 68; 22 de junio de 2006, asuntos acumulados C-182/03 y C-217/03, ap. 84; 5 de marzo de 2009, asunto C-222/07, ap. 42, y muchas otras), y estos requisitos son los siguientes: «en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar [con] falsear la competencia» (STJUE de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00, ap. 75).

De estos requisitos, conviene reparar ahora en el primero y en el último.

Al primero se refiere el actual artículo 107.1 TFUE al exigir que se trate de «ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales», lo que interpretado por el TJUE supone que las ayudas han de provenir directa o indirectamente de fondos públicos (SSTJUE de 17 de marzo de 1993, asuntos C-72 y 72/91, ap. 21; 30 de noviembre de 1993, asunto C-189/91, ap. 16; 17 de junio de 1999, asunto C-295/97, ap. 35; 16 de mayo de 2002, asunto C-482/99, ap. 24, con cita de otras muchas, y 17 de noviembre de 2022, asuntos acumulados C-331/20 y C-343/20, ap. 104). La sentencia del Tribunal General de 24 de septiembre de 2019, asunto T-121/15, declara:

«59 Según reiterada jurisprudencia, únicamente las ventajas concedidas directa o indirectamente mediante fondos estatales o que constituyan una carga adicional para el Estado son constitutivas de ayudas a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1. En efecto, de los propios términos de esta disposición y de las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 108 TFUE se deduce que las ventajas concedidas por otros medios que no sean fondos estatales no están comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones de que se trata (véanse en este sentido, las sentencias de 17 de marzo de 1993, Sloman Neptun, C-72/91 y C-73/91 EU:C:1993:97; apartado 19; de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade, C-200/97; EU:c:1998:579, apartado 35 y de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98 E:C2001:160, apartado 58)».

En concreto, la ventaja que obtiene la beneficiaria de la expropiación constituye una intervención del Estado, pues es éste quien detenta en exclusiva la potestad expropiatoria, pero no puede decirse que provenga directa o indirectamente de fondos públicos. La expropiación de derechos para la instalación de las líneas no constituye una carga económica adicional para el Estado, pues es la empresa distribuidora quien está obligada al pago del justiprecio.

Por otro lado, la ayuda ha de reportar un beneficio selectivo para determinadas empresas o producciones con el efecto de falsear las reglas de la competencia. Así pues, podría decirse que no puede calificarse de ayuda la intervención estatal que se limita a establecer un diferente trato entre las empresas cuando esta diferencia resulta de la estructura del sistema en que ejercen sus actividades (SSTJUE de 8 de noviembre de 2001, asunto C-143/99, ap. 34 y 41, y 5 de noviembre de 2011, C-106/09, ap. 145). La STJUE de 20 de diciembre de 2017, dictada resolviendo el asunto C-70/16, declara en el apartado 58:

«El requisito relativo a la selectividad de la ventaja es constitutivo del concepto de "ayuda estatal" en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que prohíbe las ayudas que favorecen "a determinadas empresas o producciones". Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la apreciación de este requisito exige examinar si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer "a determinadas empresas o producciones" en comparación con otras que se encuentren, en relación con el objetivo perseguido por tal régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, apartado 41 y jurisprudencia citada)».

Sin duda, la situación en que se encuentra la distribuidora beneficiaria de la expropiación no es fáctica ni jurídicamente comparable con otras empresas que prestan el mismo o semejante servicio. La ventaja que supone la constitución de la servidumbre a su favor y la fijación del justiprecio expropiatorio no representa una ventaja frente a otras competidoras por el

simple motivo de que el servicio de interés general de distribución eléctrica se presta con carácter de monopolio.

VI.- Por tanto, la respuesta a la cuestión casacional debe ser la siguiente: es conforme a la normativa europea la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa y demás normas concordantes para establecer el justiprecio de las expropiaciones de bienes y derechos reales en favor de entidades privadas distribuidoras de energía eléctrica.

#### **QUINTO.- Decisión del caso concreto**

I.- La sentencia de instancia es coherente con la anterior idea y por tanto ha de ser confirmada. Además, debemos abundar en la constatación de que el acto administrativo impugnado por el recurrente fue la valoración de los derechos expropiados que hizo el Jurado de Expropiación Forzosa, es decir, el último acto del complejo procedimiento expropiatorio. La función del Jurado es estrictamente valorativa, por lo que contra su decisión no cabe una crítica que atañe a la naturaleza de monopolio de la distribución eléctrica o a la condición de la empresa distribuidora de beneficiaria de la expropiación.

II.- Denuncia la parte recurrente que, a pesar de que se interesó a la Sala del Tribunal Superior el planteamiento de cuestión prejudicial ante el TJUE, no obtuvo ninguna respuesta.

Sobre este punto coincidimos con el expropiado sobre la doctrina del Tribunal Constitucional que invoca. Aunque no hay un derecho de las partes de un proceso al planteamiento de cuestión prejudicial ante el TJUE porque la decisión sobre ello corresponde de forma exclusiva e irrevisable al órgano judicial que resuelve el litigio, ante la puesta de manifiesto de la necesidad u oportunidad de tal planteamiento el órgano judicial debe motivar suficientemente su opción (SSTC 27/2013, de 11 de febrero, FJ 7; 232/2015, de 5 de noviembre, FJ 5; 135/2017, de 27 de noviembre, FJ 3, y 22/2018, de 5 de marzo, FJ 3).



En lo que aquí interesa, aunque la Sala del Tribunal Superior de Justicia no se pronunció de forma expresa sobre este extremo, sin embargo es consciente de la pretensión que formuló el actor al respecto. Por eso en el fundamento de Derecho tercero resume las alegaciones del demandante diciendo: «De todo ello infiere la parte que se trata de una situación monopolística, contraria a las normas europeas sobre competencia y mercados, alude a la percepción de ayudas públicas directas e indirecta entre las que incluye las expropiaciones como la de autos, y situación que estaría dando lugar directa o indirectamente a la predeterminación de los justiprecios que resultarían así afectados por el abuso de posición dominante de la compañía eléctrica».

No obstante, en su siguiente fundamento explica que el acto administrativo recurrido no admite otro contenido que la valoración de los bienes expropiados, ya que los Jurados no pueden pronunciarse sobre cuestiones de competencia. Y sobre la valoración, dice que ésta es independiente de la condición subjetiva de los beneficiarios, de la finalidad de la expropiación y del abuso de posición dominante de la distribuidora en el mercado.

Es decir, de una forma tácita, pero eficaz, la Sala advierte que las posibles vulneraciones de la competencia y, con ella, del Derecho europeo, no afectarían a la decisión de un litigio que versa únicamente sobre el justiprecio de los bienes expropiados. Consideramos que de este modo el órgano judicial justifica su parecer contrario al planteamiento de cuestión prejudicial, así como la falta de aplicación de los artículos 18 y 101 a 109 TFUE.

III.- En lo que afecta a esta Sala, tampoco consideramos procedente acudir al TJUE.

Sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales se ha pronunciado últimamente el TJUE en la sentencia de 24 de marzo de 2026 (asunto C-767/23):

«El artículo 267 TFUE, párrafo tercero, interpretado a la luz del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno puede pronunciarse sobre una cuestión relativa a la interpretación o a la validez de una disposición del Derecho de la Unión suscitada por una de las partes en el litigio, independientemente de si esta cuestión va acompañada o no de una solicitud expresa de que se plantee una petición de decisión prejudicial, motivando su resolución de manera abreviada, salvo si este órgano jurisdiccional expone las razones específicas y concretas por las que una de las tres excepciones a la obligación que incumbe a este órgano jurisdiccional de plantear una petición de decisión prejudicial establecidas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit (283/81, EU:C:1982:335), apartado 21, es aplicable en el asunto en cuestión».

Esas excepciones son las siguientes: «que la cuestión relativa al Derecho de la Unión que se ha planteado no es pertinente para la solución del litigio, [...] que la interpretación de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, o bien, a falta de tal jurisprudencia, que la interpretación del Derecho de la Unión es tan evidente para dicho órgano jurisdiccional que no deja lugar a ninguna duda razonable» (ap. 23 de la misma STJUE).

Tal como hemos expuesto en el anterior fundamento de nuestra sentencia, no consideramos que el monopolio natural de la actividad de distribución eléctrica constituya una vulneración de la competencia ni tampoco que el método para establecer el justiprecio sea una ayuda del Estado que distorsione el libre mercado.

Para concretar nuestro parecer podemos añadir lo siguiente:



Primero; no es apreciable la infracción del artículo 18 TFUE al no advertirse que sea discriminatorio el diferente trato que dispensa nuestro ordenamiento jurídico a las empresas distribuidoras de energía eléctrica frente a los particulares en materia expropiatoria. La diferencia tiene su fundamento en el cumplimiento por tales empresas de un servicio de interés económico general.

Segundo; el artículo 101 TFUE establece que son incompatibles con el mercado y quedan prohibidos «todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior y, en particular, los que consistan en:

a) fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción».

En lo que ahora nos interesa, la valoración del bien expropiado proviene de la aplicación de unas normas generales para todas las expropiaciones, y, por supuesto, es realizada por un órgano administrativo con objetividad y no por los sujetos del mercado mediante los pactos colusorios a que se refiere el precepto.

Tercero; el artículo 102 TFUE dispone: «Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo».

La posición dominante que ostenta la empresa distribuidora está fundamentada suficientemente en el monopolio natural de la actividad de distribución eléctrica, y la imposición de un determinado precio expropiatorio

proviene, no de una práctica abusiva, sino de la aplicación de las disposiciones legales.

Cuarto; los artículos 103 a 105 no guardan relación con las cuestiones concitadas en el litigio, pues se refieren a obligaciones de los Estados miembros y de los órganos de la Unión.

Quinto; ya hemos dicho que el artículo 106 prevé una excepción a las normas sobre libre competencia que resulta aplicable a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, como sin duda son las empresas eléctricas.

Sexto; el artículo 107 TFUE prohíbe las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Sin embargo, reiteramos que la ventaja que supone el reconocimiento de la cualidad de beneficiaria de una expropiación a una empresa que desarrolla una actividad de interés general en régimen de monopolio no constituye una ayuda del Estado ni es susceptible de falsear la libre competencia.

Los artículos 108 y 109 TFUE tampoco tienen incidencia. Se refieren al control por la Comisión europea de las ayudas de los Estados y la obligación de éstos de notificar los proyectos de ayuda, así como a la potestad del Consejo de adoptar los reglamentos necesarios para aplicar los artículos 107 y 108.

Tampoco observamos una vulneración del artículo 33 CE, cuyo número 3 autoriza la expropiación de los bienes de propiedad privada por causa de utilidad pública o interés social y mediante la correspondiente indemnización, condiciones que se cumplen en el caso concreto. Y, por último, el artículo 17

del Tratado de Niza parece versar sobre la política exterior y de seguridad de la Unión, por lo que no tiene incidencia en la cuestión casacional aquí examinada.

#### **SEXTO.- Costas procesales**

Conforme al artículo 93.4 LJCA no procede imponer las costas causadas.

### **F A L L O**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**PRIMERO.-** Establecer la doctrina contenida en el apartado VI del fundamento de Derecho cuarto de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** Desestimar el recurso de casación interpuesto por don Alfonso Atela Bilbao contra la sentencia núm. 550/2023, de 30 de noviembre, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

**TERCERO.-** No plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

**CUARTO.-** No imponer las costas de este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.





R. CASACION/1823/2024

**FIRMA (1):** Jose Luis Quesada Varea (08/07/2026 12:34)  
**FIRMA (3):** M. Concepcion Garcia Vicario (08/07/2026 13:36)  
**FIRMA (5):** Wenceslao Olea Godoy (09/07/2026 08:29)

**FIRMA (2):** Ma Consuelo Uris Lloret (08/07/2026 12:47)  
**FIRMA (4):** Carlos Lesmes Serrano (08/07/2026 22:03)  
**FIRMA (6):** Fernando Roman Garcia (09/07/2026 13:41)

\* **NOTA:** La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)